П. П. ГРОНСКІЙ.

Земская реформа въ Государственной ❋ ❋ Думѣ. ❋ ❋



ПЕТРОГРАДЪ.
Типографія акц. общ. „СЛОВО“. Ул. Жуковскаго, 21—23, с. д.
1916.

I.

Въ теченіе пятой сессіи четвертой Государственной Думы будутъ разсматриваться, наконецъ, въ общемъ собраніи законопроекты о реформѣ Земскаго Положенія и о введеніи волостного земскаго самоуправленія, а комиссія по мѣстному самоуправленію, вѣроятно, приступитъ къ обсужденію проекта закона объ измѣненіи порядка избранія земскихъ гласныхъ, выработаннаго еще два года тому назадъ особой подкомиссіей. Къ концу отведеннаго для нея основными законами пятилѣтія четвертая Государственная Дума обратится, наконецъ, къ разсмотрѣнію столь неотложной реформы, какъ пересмотръ Земскаго Положенія 1890 года.

Характерною особенностью постановки дѣла земской реформы въ четвертой Государственной Думѣ является раздробленіе реформы на два отдѣльныхъ законопроекта, изъ которыхъ одинъ касается лишь измѣненія земской избирательной системы, а другой ставитъ на очередь всѣ остальные вопросы современнаго земскаго строя,—измѣненіе положенія исполнительныхъ органовъ земскаго самоуправленія, расширеніе предѣловъ компетенціи, предоставленной земскимъ учрежденіямъ, и уничтоженіе надзора за цѣлесообразностью дѣятельности земства. Надо отмѣтить еще, что по подготовленности этихъ двухъ законопроектовъ для обсужденія въ общемъ собраніи проектъ измѣненія земской избирательной системы находится въ худшемъ положеніи нежели проектъ объ измѣненіи Земскаго Положенія; дѣло въ томъ, что первый хотя и принятъ подкомиссіей, но еще не разсматривался въ комиссіи по мѣстному самоуправленію, второй-же уже разсмотрѣнъ и принятъ комиссіей и даже былъ поставленъ на повѣстку послѣднихъ засѣданій четвертой сессіи Государственной Думы передъ самымъ ея роспускомъ, послѣдовавшимъ 20 іюня; такимъ образомъ, первымъ на очереди стоитъ второй проектъ, а реформа земскаго избирательнаго права будетъ разсматриваться лишь въ комиссіи, да и то въ томъ только случаѣ, если комиссія по мѣстному самоуправленію рѣшитъ обратиться къ разсмотрѣнію этого проекта въ первую очередь, хотя въ ея портфелѣ и лежатъ еще законодательныя

предположенія о введеніи земства на Кавказѣ, въ Сибири и въ области войска Донского.

Само собой разумѣется, что отдѣленіе вопроса о земскомъ избирательномъ правѣ отъ остальныхъ вопросовъ земской реформы ни въ коемъ случаѣ не вызывается существомъ дѣла; совершенно очевидно, что необходимо одновременно и сразу излѣчить земство отъ всѣхъ трехъ недуговъ, привитыхъ ему Земскимъ Положеніемъ 1890 года: сословно-куріальной избирательной системы, подчиненности бюрократической администраціи и узости сферы предоставленной ему компетенціи.

Чѣмъ же объясняется, что въ четвертой Государственной Думѣ земская реформа расколота на два отдѣльныхъ проекта? Этотъ вопросъ имѣетъ свою особую внутрипарламентскую исторію. Прежде всего, надо сказать, что постановка на очередь земской реформы лишь въ пятую сессію въ достаточной степени ярко свидѣтельствуетъ о томъ, что вторая третьеіюньская Дума не очень спѣшила съ проведеніемъ реформы земскихъ учрежденій, и, если бы не военныя наши неудачи лѣтомъ 1915 года и не созданіе парламентскаго соглашенія въ видѣ такъ называемаго прогрессивнаго блока, поставившаго однимъ изъ основныхъ своихъ требованій проведеніе земской реформы, то возможно, что даже и къ пятой сессіи вопросы земской реформы не были бы поставлены на очередь.

Основная причина медленности движенія дѣла земской реформы лежитъ, конечно, въ заинтересованности большинства четвертой Государственной Думы, если не въ сохраненіи въ полной неприкосновенности существующаго земскаго строя, то во всякомъ случаѣ въ медленномъ темпѣ хода реформы. По своему партійному и соціальному составу наша нижняя палата является въ общемъ отображеніемъ современнаго земства, такъ какъ преобладающей соціальной группой, какъ въ земскихъ собраніяхъ, такъ и въ Государственной Думѣ, является группа землевладѣльцевъ, преимущественно дворянъ; естественно, что не въ интересахъ крупнаго землевладѣнія стремиться расширить кругъ земскихъ избирателей. Этой же основной причиной и объясняется отложеніе разсмотрѣнія законопроекта объ измѣненіи земской избирательной системы на вторую очередь, такъ какъ если освобожденіе земства отъ стѣсненій административной опеки и расширеніе круга дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, одинаково пріемлемы для всѣхъ партій, кромѣ крайнихъ правыхъ и правовѣрныхъ націоналистовъ, то стремленіе къ дѣйствительному расширенію круга лицъ, привлеченныхъ къ участію въ земскихъ выборахъ, едва-ли привлечетъ къ себѣ симпатіи большинства Думы.

Еще въ самомъ началѣ первой сессіи, 10 декабря 1912 года, фракціей октябристовъ внесено было законодательное предположеніе о пониженіи размѣровъ земельнаго избирательнаго ценза наполовину и объ уничтоженіи сословно-куріальной системы

распредѣленія избирателей. Это законодательное предположеніе было передано комиссіей по мѣстному самоуправленію для разработки въ особую подкомиссію, которая, избравъ докладчикомъ В. И. Стемпковскаго, приступила къ выработкѣ законопроекта и къ концу второй сессіи закончила свою работу (послѣднее засѣданіе состоялось 20 марта 1914 года) *).

Война, начавшаяся въ теченіе лѣтняго перерыва, между второй и третьей сессіями, прервала нормальный ходъ работы Государственной Думы, и проектъ закона о реформѣ земскаго избирательнаго права такъ и остался неразсмотрѣннымъ даже въ комиссіи по мѣстному самоуправленію.

Значительно быстрѣе прошло всѣ стадіи предварительнаго разсмотрѣнія законодательное предположеніе о реформѣ Земскаго Положенія, внесенное фракціей прогрессистовъ въ началѣ второй сессіи, 10 декабря 1913 года. 21 апрѣля 1914 года Государственная Дума, несмотря на возраженія Маркова II, огромнымъ большинствомъ признала желательнымъ законодательное предположеніе прогрессистовъ объ измѣненіи Земскаго Положенія 1890 года и передала его на разсмотрѣніе комиссіи по мѣстному самоуправленію. Если для законопроекта о реформѣ земскаго избирательнаго права война явилась причиной отложенія разсмотрѣнія его комиссіей, то проектъ прогрессистовъ, наоборотъ, именно благодаря войнѣ былъ выдвинутъ на первую очередь.

Когда послѣ неудачъ, постигшихъ нашу армію на поляхъ Галиціи и Польши, созвана была Государственная Дума, то въ программу работъ Государственной Думы, выработанную прогрессивнымъ блокомъ, вошелъ однимъ изъ первыхъ проектъ реформы земскихъ учрежденій, разработанный фракціей прогрессистовъ, и въ теченіе весенней половины четвертой сессіи комиссія по мѣстному самоуправленію, избравъ докладчикомъ В. А. Ржевскаго, разсмотрѣла и приняла **) проектъ прогрессистовъ съ довольно значительными измѣненіями въ сторону расширенія правъ земскихъ учрежденій. Быстрое проведеніе черезъ комиссію законопроекта прогрессистовъ объясняется двумя причинами: соглашеніемъ между фракціями, входящими въ составъ прогрессивнаго блока, о наивозможно скорѣйшемъ про-

---

*) Подкомиссія приступила къ составленію проекта закона въ слѣдующемъ составѣ: кн. Голицынъ (правый), Григоровичъ-Барскій, Кузьминъ, Сафоновъ, Чихачевъ 1-ый (націоналисты), Варунъ-Секретъ, Неклюдовъ, Потуловъ, Стемпковскій (октябристы), Вакаръ, Зузинъ (прогрессисты), Шингаревъ, Щулепниковъ (к.-д.) и кн. Геловани (труд.). Закончила свою работу подкомиссія въ измѣнившемся составѣ, а именно: кн. Голицынъ, Радкевичъ (правые), Григоровичъ-Барскій, Кузьминъ, Сафоновъ, Чихачевъ (націоналисты), Варунъ-Секретъ, Потуловъ, Стемпковскій (октябристы), Зузинъ, Иконниковъ-Галицкій (прогрессисты), Гронскій, Шингаревъ (к.-д.), кн. Геловани (труд.). За все время дѣятельности подкомиссіи предсѣдателемъ ея быъ Варунъ-Секретъ (окт.), тов. предсѣдателя Сафоновъ (націон.) и секретаремъ кн. Голицынъ (правый).

**) Разсмотрѣнію законопроекта комиссія посвятила четырнадцать засѣданій.

хожденіи черезъ комиссію законопроекта и сравнительной подготовленностью матеріала, такъ какъ къ законодательному предположенію прогрессистовъ приложенъ былъ разработанный проектъ закона объ измѣнении Земскаго Положенія 1890 года. Проектъ этотъ представлялъ собою дѣйствующее Земское Положеніе, за исключеніемъ статей, въ которыхъ заключены постановленія относительно избирательнаго права, пересмотрѣнное, измѣненное и дополненное,— причемъ измѣненное довольно радикально въ смыслѣ расширенія правъ земства и уничтоженія системы административной опеки.

Такимъ образомъ, идея о раздробленіи реформы Земскаго Положенія на двѣ части принадлежитъ собственно фракціи прогрессистовъ, внесшей проектъ о реформѣ земства безъ измѣненія основъ избирательнаго права, руководствовавшейся тѣмъ соображеніемъ, что безъ избирательнаго права законопроектъ будетъ имѣть гораздо больше шансовъ на проведеніе его въ комиссии и общемъ собраніи Государственной Думы. Дѣйствительность оправдала ожиданія прогрессистовъ, и ихъ проектъ былъ поставленъ на очередь раньше реформы земскаго избирательнаго права.

Но быстрѣе еще, чѣмъ проектъ прогрессистовъ, прошло всѣ стадіи предварительнаго обсужденія законодательное предположеніе о введеніи волостного земскаго управленія, внесенное за подписями всѣхъ фракцій, вошедшихъ въ составъ прогрессивнаго блока, въ августѣ 1915 года. Это законодательное предположеніе не заключало въ себѣ ничего новаго, оно воспроизводило цѣликомъ проектъ закона о волостномъ земскомъ управленіи, принятый третьей Государственной Думой въ 1911 году и отклоненный Государственнымъ Совѣтомъ. Въ засѣданіи 3 марта 1916 года Дума, послѣ непродолжительныхъ преній, признала желательнымъ введеніе волостного земства, и комиссія по мѣстному самоуправленію въ теченіе шести засѣданій разсмотрѣла проектъ закона и внесла рядъ измѣненій въ текстъ проекта, принятаго Думой; въ этомъ исправленномъ видѣ проектъ созданія мелкой земской единицы будетъ разсматриваться въ общемъ собраніи.

Такова извилистая, внѣшняя парламентская исторія земской реформы и реформы волостного управленія.

Нельзя не сказать, что отдѣленіе реформы избирательнаго права и отложеніе ея на вторую очередь значительно обезцвѣчиваетъ всю земскую реформу, такъ какъ несовершенство дѣйствующей сословно-куріальной избирательной системы влечетъ за собою постепенное умираніе земскихъ учрежденій, ибо въ цѣломъ рядѣ уѣздовъ первое, дворянское, избирательное собраніе не добираетъ положеннаго ему числа гласныхъ вслѣдствіе того, что на выборы является избирателей меньше числа гласныхъ, которые должны быть избраны по дворянской куріи. Но такъ или иначе единая реформа вслѣдствіе внутридумскихъ ком-

бинацій разбита на два куска, и въ первую очередь пойдетъ законопроектъ прогрессистовъ. Однако-же для изслѣдователя, интересующагося вопросомъ о постановкѣ вопроса о земской реформѣ въ четвертой Государственной Думѣ, формальныя грани не должны разрывать на двѣ отдѣльныя части реформу современнаго земства, и потому мы хотимъ ознакомить читателя сперва съ предположеніями думской подкомиссіи о реформѣ избирательнаго права, а затѣмъ уже съ содержаніемъ переработаннаго комиссіей по мѣстному самоуправленію законопроекта прогрессистовъ объ измѣненіи остальныхъ статей Земскаго Положенія.

Это единственно правильный путь, съ точки зрѣнія систематическаго изученія законодательнаго матеріала, такъ какъ начинать изученіе организаціи мѣстнаго самоуправленія всегда слѣдуетъ съ ознакомленія съ основами той избирательной системы, на которой покоится все устройство. Такъ и въ данномъ случаѣ; изучая плоды законодательнаго творчества четвертой Государственной Думы, необходимо начать съ вопросовъ избирательнаго права и лишь потомъ перейти къ разсмотрѣнію вопросовъ о положеніи исполнительныхъ органовъ, о компетенціи земскихъ учрежденій и о системѣ надзора со стороны правительственной власти за ихъ дѣятельностью.

II.

Объяснительная записка къ законопроекту объ измѣненіи порядка избранія земскихъ гласныхъ, выработанному особой по комиссіей, указывая на необходимость реформы всего современнаго строя земскаго самоуправленія, полагаетъ, что „особенно настоятельной является необходимость измѣненія существующей въ настоящее время земской избирательной системы, которая, съ одной стороны, дѣлитъ избирателей на обособленныя собранія по сословіямъ, тогда какъ земскія учрежденія преслѣдуютъ не сословные, а общехозяйственные интересы данной мѣстности, а съ другой—чрезмѣрно суживаетъ кругъ избирателей и тѣмъ затрудняетъ возможность пополненія земскихъ собраній до необходимаго, согласно требованіямъ закона и жизни, размѣра“.

Такимъ образомъ, главнымъ недостаткомъ современной земской избирательной системы докладъ считаетъ ея сословно-дворянскій характеръ, обезпечивающій численное преобладаніе гласныхъ отъ дворянъ надо всѣми остальными гласными и приводящій въ концѣ концовъ къ полному застою земскую жизнь, такъ какъ въ рядѣ уѣздовъ просто не хватаетъ, вслѣдствіе оскудѣнія дворянскаго землевладѣнія, людей для замѣщенія вакансій земскихъ гласныхъ. Дѣйствительно, статистическія данныя, собранныя докладчикомъ по 322 уѣздамъ 34 старо-земскихъ губерній, представляютъ собою угрожающую картину все большаго и большаго недобора гласныхъ дворянъ:... „изъ 322 уѣздовъ означенныхъ губерній, въ которыхъ установлено по два изби-

рательныхъ собранія, на трехлѣтіе 1906—1908 и 1907—1909 г.г. число явившихся по первому избирательному собранію избирателей въ 48 уѣздахъ не превышало двухъ третей положеннаго по расписанію числа гласныхъ, и, слѣдовательно, согласно статьямъ 42 и 45 Пол. Зем. Учр., выборовъ не производилось и всѣ явившіеся были признаны гласными. Въ 90 уѣздахъ, хотя выборы въ первомъ избирательномъ собраніи и производились, однако число явившихся избирателей не превышало числа положеннаго по уѣзду гласныхъ. Такимъ образомъ, въ 138 уѣздахъ, или 42,8% всѣхъ уѣздовъ, выборовъ въ сущности не было. Въ 47 уѣздахъ, или 14,6%,—число явившихся избирателей превышало положенное по уѣзду число гласныхъ на 20%, въ 63 уѣздахъ—отъ 20% до 50% и лишь въ 74 уѣздахъ—превышало болѣе, чѣмъ на 50%. Подобный же недостатокъ избирателей замѣчался за цѣлый рядъ трехлѣтій, и слѣдствіемъ этого явился недоборъ гласныхъ отъ перваго избирательнаго собранія, выразившійся въ нижеслѣдующихъ цифрахъ:

Въ трехлѣтіе	1894—1897	было	недоизбрано	328	гласныхъ	по	97	уѣздамъ
„	1897—1900	„	„	263	„	„	89	„
„	1900—1903	„	„	288	„	„	90	„
„	1903—1906	„	„	293	„	„	80	„
„	1906—1909	„	„	365	„	„	109	„
„	1909—1912	„	„	387	„	„	113	„

Однако же, признавая сословность и преобладаніе дворянства главнымъ недостаткомъ современнаго земства, объяснительная записка къ докладу подкомиссіи считаетъ, что руководящая роль въ земскихъ учрежденіяхъ должна остаться за тѣми же соціальными элементами, которымъ и теперь принадлежитъ руководство, а именно за представителями помѣстнаго землевладѣнія. Для того, чтобы „обезпечить въ будущихъ собраніяхъ наличность достаточнаго числа опытныхъ и знающихъ земское дѣло работниковъ изъ упомянутаго круга лицъ“, проектъ подкомиссіи сохраняетъ систему куріальнаго представительства, предоставляя представителямъ крупнаго землевладѣнія избирать гласныхъ отдѣльно отъ другихъ группъ населенія, въ своей средѣ—въ отдѣльной и самостоятельной куріи. Подкомиссія отнеслась отрицательно къ распредѣленію избирателей на куріи по сословіямъ, но имущественный критерій раздѣленія избирателей на разряды „въ зависимости отъ экономической ихъ заинтересованности въ мѣстной жизни“ признанъ былъ совершенно пригодной основой системы земскаго избирательнаго права; отдѣльное самостоятельное представительство крупныхъ землевладѣльцевъ дворянъ замѣнено представительствомъ крупныхъ землевладѣльцевъ всѣхъ сословій, мысль законодателя второго десятилѣтія XX вѣка вернулась къ тому кругу идей, который въ шестидеся-

тыхъ годахъ прошлаго столѣтія былъ заложенъ въ основу избирательной системы земскаго Положенія 1864 года.

Разъ признавъ цѣлесообразность и необходимость дѣленія земскихъ избирателей на экономическія куріи въ зависимости отъ рода владѣнія, подкомиссія должна была и установить количество курій и опредѣлить размѣръ ценза для каждой куріи.

Количество курій въ проектѣ даже увеличивается на одну и вмѣсто трехъ курій предположено создать четыре: 1) крупныхъ землевладѣльцевъ, 2) мелкихъ землевладѣльцевъ, 3) городскую и 4) крестьянскую.

Въ первую курію входятъ всѣ крупные землевладѣльцы уѣзда и владѣльцы недвижимыхъ имуществъ неземельнаго характера внѣ зависимости отъ принадлежности къ тому или иному сословію, однако же размѣры земельнаго ценза значительно понижены по сравненію съ тѣмъ, какъ они установлены земскимъ Положеніемъ 1890 г. Повсемѣстный ростъ цѣнъ на землю повлекъ за собою полное несоотвѣтствіе цензовъ земельнаго и оцѣночнаго; 175 десятинъ земли въ Путиловскомъ или Бѣлгородскомъ уѣздахъ Курской губерніи или же 150 десятинъ по всѣмъ уѣздамъ Екатеринославской губерніи, конечно, стоятъ много болѣе, чѣмъ 15.000 рублей, а между тѣмъ всякій, кто обладаетъ въ этихъ уѣздахъ недвижимостью неземельнаго характера, оцѣненной для взиманія земскаго сбора въ 15.000 рублей, имѣетъ право принимать участіе въ выборахъ наряду съ помѣщиками, земля которыхъ стоитъ въ два, въ три, а иногда даже въ четыре раза болѣе 15.000 рублей.

Подкомиссія по всѣмъ уѣздамъ понизила размѣръ земельнаго ценза; по первоначальному проекту докладчика В. И. Стемпковскаго предложено было понизить размѣры ценза по сравненію съ теперешними вдвое во всѣхъ мѣстностяхъ Имперіи, но подкомиссія для нѣкоторыхъ губерній установила пониженіе менѣе, нежели вдвое (напр., для Владимірской съ 250, 225 и 200 дес. на 175 дес., Тверской съ 250, 225 и 200 на 150 дес., Ярославской съ 350, 250, 225 и 200 дес. на 175 дес.); для нѣкоторыхъ уѣздовъ Владимірской и Ярославской губерній цензъ оказался пониженнымъ лишь на 25 десятинъ (съ 200 на 175). Такое незначительное пониженіе ценза объяснено было предложившими эту мѣру представителями фракціи націоналистовъ тѣмъ, что въ сѣверныхъ губерніяхъ слишкомъ широко оказались бы раздвинутыми рамки первой куріи и слишкомъ большое количество новыхъ людей приняло-бы участіе въ выборахъ; несмотря на возраженія лѣвой части подкомиссіи предложеніе націоналистовъ получило большинство голосовъ.

Вообще задача пониженія размѣровъ избирательнаго ценза была понята подкомиссіей чрезвычайно узко; оцѣночный цензъ въ 15.000 рублей былъ сохраненъ въ полномъ объемѣ и земельные цензы докладчикъ стремился уравнять съ пятнадцатитысячной оцѣнкой, причемъ для выясненія цѣнъ на землю по

отдѣльнымъ уѣздамъ докладчикъ руководился „табелью, приложенною къ законопроекту о взиманіи пошлинъ при безмездномъ переходѣ имуществъ“ *).

Члены подкомиссіи: Зузинъ, Гронскій и Иконниковъ-Галицкій указывали на то, что цѣны на землю, приведенныя въ табели, не соотвѣтствуютъ дѣйствительнымъ цѣнамъ, которыя значительно выше указанныхъ въ табели, и, кромѣ того, возражали противъ предложенія докладчика отступать отъ пониженія ценза наполовину въ томъ случаѣ, если, по совокупности мѣстныхъ условій, такое пониженіе окажется чрезмѣрнымъ, указывая, что при опредѣленіи размѣровъ ценза нельзя устанавливать его, руководясь случайными соображеніями, а надо имѣть въ виду какой-нибудь критерій распредѣленія, хотя-бы пониженіе наполовину, и отъ этого критерія уже не отступать.

Наоборотъ, члены подкомиссіи кн. Голицынъ и Чихачевъ утверждали, что нельзя повсюду понижать размѣры ценза на половину, такъ какъ вслѣдствіе этого слишкомъ расширится кругъ избирателей (во Владимірской губ., напримѣръ, на 71%). Послѣ того, какъ подкомиссія рѣшила при установленіи размѣровъ ценза „принимать въ соображеніе всю совокупность данныхъ“ **) по каждому уѣзду, члены подкомиссіи: Зузинъ, Гронскій и Иконниковъ-Галицкій заявили, что результатъ работъ подкомиссіи, при такихъ условіяхъ, окажется настолько неустойчивымъ, что они не находятъ „возможнымъ принимать въ нихъ участіе и будутъ воздерживаться отъ голосованія при дальнѣйшемъ обсужденіи вопроса о размѣрахъ земельнаго ценза по отдѣльнымъ губерніямъ“ ***).

Такимъ образомъ, въ большинствѣ губерній размѣры ценза оказались пониженными приблизительно на-половину, а въ губерніяхъ сѣверной полосы Россіи цензъ оказался пониженнымъ менѣе, нежели на-половину, и однимъ изъ главныхъ „принциповъ“, которымъ руководилась подкомиссія, было стремленіе сколь возможно меньше свѣжихъ людей пропустить въ первую, землевладѣльческую, курію. Размѣры ценза были установлены въ приложеніи къ статьѣ 11 проекта отъ 65 до 200 десятинъ, при чемъ въ отдѣльныхъ уѣздахъ Вологодской и Вятской губерній они повышаются до 240, 350 и даже 400 (въ Яренскомъ уѣздѣ) и опускаются до 50 и даже до 10 дес. въ Ялтинскомъ уѣздѣ.

Наряду съ куріей крупныхъ землевладѣльцевъ, проектъ создаетъ еще новую курію—курію мелкихъ землевладѣльцевъ. По нынѣ дѣйствующему Земскому Пол. 1890 г., мелкіе землевладѣльцы принимаютъ участіе въ выборахъ не непосредственно, а черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ ими на предварительныхъ съѣздахъ, при чемъ правомъ участія на этихъ съѣздахъ пользуются тѣ

*) Журналъ подкомиссіи, 13-е засѣданіе, стр. 2.
**) Тамъ-же, стр. 3.
***) Тамъ-же, стр. 4.

изъ мелкихъ землевладѣльцевъ, которые владѣютъ землей въ размѣрѣ не менѣе одной десятой части установленнаго для даннаго уѣзда ценза или же обладаютъ имуществомъ не-земельнаго характера—также въ размѣрѣ одной десятой части оцѣночнаго ценза, т. е. оцѣненнымъ для взиманія земскихъ сборовъ въ 1.500 рублей. Уполномоченные, выбранные на предварительныхъ съѣздахъ, принимаютъ участіе уже въ съѣздахъ крупныхъ землевладѣльцевъ, на равныхъ съ ними правахъ, однако же число уполномоченныхъ отъ мелкихъ землевладѣльцевъ настолько ограничено, что обыкновенно они никакого вліянія на результатъ выборовъ не оказываютъ и въ гласные почти никто изъ уполномоченныхъ не избирается. Законопроектъ подкомиссіи, желая предоставить возможность и мелкимъ землевладѣльцамъ принять участіе въ земской работѣ, создаетъ для нихъ свою особую курію, отдѣльную отъ крупныхъ землевладѣльцевъ, и предоставляетъ имъ право непосредственнаго избранія земскихъ гласныхъ, при чемъ, однако, для того, чтобы, на основаніи ст. 11 проекта, землевладѣлецъ могъ принимать участіе во второмъ уѣздномъ избирательномъ собраніи, ему необходимо быть владѣльцемъ уже не одной десятой, а одной пятой части крупнаго земельнаго ценза по данному уѣзду; если мы вспомнимъ, что далеко не во всѣхъ губерніяхъ размѣры крупнаго ценза были понижены на-половину, то легко будетъ объяснить то обстоятельство, что въ нѣкоторыхъ губерніяхъ размѣры ценза для мелкихъ землевладѣльцевъ не только не были понижены, но даже оказались повышенными; такъ, напримѣръ, въ Суздальскомъ и Юрьевскомъ уѣздахъ Владимірской губерніи цензъ мелкаго землевладѣнія повышенъ по проекту съ 20 десятинъ на 35 десятинъ, т. е. почти вдвое. Достойно вниманія также и то обстоятельство, что тогда какъ земельный цензъ для участія во второмъ избирательномъ собраніи мелкихъ землевладѣльцевъ опредѣленъ въ одну пятую часть ценза крупнаго землевладѣнія, оцѣночный цензъ опредѣленъ въ одну десятую часть крупнаго оцѣночнаго ценза и составляетъ всего оцѣнку въ 1.500 рублей, и, такимъ образомъ, статьей 11 проекта устанавливается завѣдомое несоотвѣтствіе стоимости земельнаго и оцѣночнаго ценза для мелкихъ землевладѣльцевъ.

Наконецъ, всѣ остальные мелкіе землевладѣльцы и крестьяне, владѣльцы надѣльныхъ земель, отнесены проектомъ къ третьей куріи, и, такимъ образомъ, съ теперешней третьей крестьянской куріей, избирающей гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, слиты воедино и всѣ тѣ самые мелкіе изъ мелкихъ землевладѣльцевъ, которые на основаніи дѣйствующаго земскаго Положенія вовсе лишены права участія въ выборахъ земскихъ гласныхъ, но допущены къ участію въ выборахъ въ Государственную Думу. къ виду того, что избирателей въ этой куріи очень большое оличество, проектъ комиссіи останавливается на примѣненіи ля третьей куріи двухстепенной подачи голосовъ, при чемъ

первоначальные выборы производятся въ каждой волости, съ одной стороны, волостными избирательными съѣздами, въ которыхъ участвуютъ всѣ владѣльцы недвижимыхъ имуществъ въ данной волости, не отнесенные проектомъ къ двумъ первымъ куріямъ (крупныхъ и мелкихъ землевладѣльцевъ), съ другой стороны, на сельскихъ сходахъ; такимъ образомъ, крестьянское надѣльное землевладѣніе въ первой стадіи выборовъ отдѣлено отъ прочихъ владѣльцевъ: „въ сельскихъ сходахъ для избранія уполномоченныхъ будутъ участвовать всѣ домохозяева, владѣющіе надѣльной землей, за исключеніемъ лишь тѣхъ, которые окончательно выдѣлили свои участки къ одному мѣсту, безъ сохраненія какой-либо доли участка въ угодьяхъ, состоящихъ въ нераздѣльномъ пользованіи общества; эти послѣдніе, какъ имѣющіе характеръ частныхъ собственниковъ, будутъ участвовать соразмѣрно владѣемому ими имуществу, въ подлежащихъ избирательныхъ собраніяхъ или съѣздахъ".

Избранные на сельскихъ сходахъ и на волостныхъ избирательныхъ съѣздахъ уполномоченные съѣзжаются вмѣстѣ на окружные избирательные съѣзды для избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ отъ третьей куріи, при чемъ число уполномоченныхъ въ каждомъ округѣ, а равно и его территоріальные предѣлы опредѣляются всегда уѣзднымъ земскимъ собраніемъ; число округовъ должно соотвѣтствовать числу гласныхъ отъ третьей куріи и каждый округъ долженъ включать въ себѣ одну или нѣсколько нераздробленныхъ волостей; такимъ образомъ, изъ всѣхъ частей уѣзда будутъ избраны по третьей куріи представители.

При обсужденіи организаціи выборовъ по третьей куріи въ подкомиссіи А. И. Шингаревъ возражалъ противъ установленія двухстепенной подачи голосовъ, находя, что разъ уѣздъ будетъ раздробленъ на отдѣльные округа, то „прямое голосованіе могло-бы быть организовано по отдѣльнымъ селамъ и никакого неудобства для населенія не составило-бы, между тѣмъ, какъ приблизило-бы выборы къ населенію" *). Однако же рядъ членовъ подкомиссіи (Неклюдовъ, Григоровичъ-Барскій, Чихачевъ, Потуловъ) возражалъ Шингареву, ссылаясь на техническія неудобства прямой подачи голосовъ, и подкомиссія приняла двухстепенную подачу голосовъ черезъ уполномоченныхъ **).

Наконецъ, четвертой куріей является курія городского населенія, вѣрнѣе, здѣсь нельзя даже говорить о городской куріи избирателей, такъ какъ выборы въ городахъ по проекту производятся не непосредственно избирателями, а городскими думами, и, такимъ образомъ, слѣдуетъ говорить объ участіи въ земскихъ выборахъ не городского населенія, а городского самоуправленія.

---

*) Журналы подкомиссіи, 6-ое засѣданіе, стр. 32.

**) Тамъ-же, стр. 34.

Подкомиссія предполагала сперва привлечь непосредственно городскихъ плательщиковъ земскаго сбора къ участію въ выборахъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, но, когда выяснилось, что при такой системѣ или цѣлый рядъ городовъ останется вовсе непредставленными въ земскихъ собраніяхъ, или же пришлось бы и въ городахъ, какъ и въ уѣздѣ, устанавливать двѣ куріи— крупныхъ и мелкихъ собственниковъ,—подкомиссія рѣшила предоставить избраніе гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія городскимъ думамъ. Оказывается, что при условіи предоставленія права избранія непосредственно плательщикамъ 81 городъ изъ 356, по которымъ были собраны статистическія свѣдѣнія, остался бы вовсе безъ представительства въ земскомъ собраніи, такъ какъ въ 81 городѣ не нашлось-бы вовсе плательщиковъ, имущество которыхъ оцѣнено-бы было болѣе 15.000 рублей, а въ 75 городахъ такихъ владѣльцевъ оказалось-бы лишь по одному человѣку. Въ виду такого недостатка въ избирателяхъ въ городахъ и не рѣшаясь въ то-же самое время понизить размѣръ ценза для городскихъ избирателей сравнительно съ уѣздными, подкомиссія рѣшила остановиться на системѣ избранія уѣздныхъ гласныхъ городскими думами или собраніями городскихъ уполномоченныхъ въ городахъ съ упрощенной организаціей самоуправленія.

Считаясь однако-же съ тѣмъ, что современныя городскія думы избираются—въ особенности въ крупныхъ городахъ—на основѣ довольно высокаго имущественнаго ценза, подкомиссія предоставила городскимъ думамъ право избирать уѣздныхъ земскихъ гласныхъ не только изъ числа городскихъ гласныхъ, но и изъ числа всѣхъ плательщиковъ земскихъ сборовъ въ данномъ городѣ, значительно расширивъ такимъ путемъ пассивное избирательное право по городской куріи.

III.

Распредѣляя избирателей на четыре куріи, проектъ подкомиссіи стремится создать отдѣльное представительство отъ различныхъ группъ населенія, при чемъ, выдѣляя въ особую группу гласныхъ отъ городовъ, онъ дѣлитъ всѣхъ земскихъ избирателей на три неравныя группы: крупныхъ землевладѣльцевъ, среднихъ землевладѣльцевъ (обладающихъ не менѣе $^1/_5$ крупнаго ценза) и мелкихъ землевладѣльцевъ (обладающихъ менѣе $^1/_5$ крупнаго ценза).

Вопросъ о томъ, какого вида имущественный цензъ долженъ быть положенъ въ основу новой системы земскаго представительства—имущественный или налоговый, былъ рѣшенъ подкомиссіей въ пользу имущественнаго ценза (земельнаго и оцѣночнаго).

„По этому предмету подкомиссія признала, что налоговый цензъ представляетъ, несомнѣнно, извѣстныя удобства, заклю-

чающіяся, главнымъ образомъ, въ его гибкости, допускающей возможность автоматическаго перераспредѣленія избирателей по куріямъ, въ соотвѣтствіи съ ростомъ обложенія. Но существенный его недостатокъ состоитъ въ томъ, что уплата сбора въ одномъ и томъ же размѣрѣ въ разныхъ уѣздахъ не свидѣтельствуетъ объ одинаковой состоятельности уплачивающихъ его лицъ, ибо земское обложеніе по уѣздамъ чрезвычайно разнообразно: при одинаковой цѣнности земли, въ одномъ уѣздѣ оно превышаетъ три рубля съ десятины, а въ другомъ едва достигаетъ пятидесяти копѣекъ".

Подкомиссія,—несмотря на указанія членовъ ея Вакара и Гронскаго *) относительно удобства и практичности налоговаго ценза по сравненію съ имущественнымъ, такъ какъ будучи разъ установленъ въ одинаковомъ размѣрѣ налоговый цензъ даетъ возможность вводить постепенно въ составъ земскихъ избирателей все новые и новые слои избирателей, по мѣрѣ того, какъ повышаются падающіе на нихъ платежи земскаго сбора до размѣровъ ценза по соотвѣтствующей куріи,—остановилась на необходимости основать избирательную систему на имущественномъ цензѣ, такъ какъ „земельный цензъ явно говоритъ о связи человѣка съ землей, о его привязанности и любви къ данной мѣстности и о томъ, что ему близки и дороги ея интересы; земельный цензъ гарантируетъ связь съ мѣстностью, а налоговый прилекаетъ случайныхъ людей, чуждыхъ интересамъ даннаго района" **).

Мы познакомили уже читателя съ размѣрами ценза для каждой отдѣльной куріи и такимъ образомъ выяснили, приблизительно, на какіе соціальные слои будетъ опираться каждая курія; теперь намъ надо остановиться на томъ, какъ распредѣлены будутъ мѣста въ уѣздномъ земскомъ собраніи между гласными, избранными отъ различныхъ курій.

По Положенію 1890 года абсолютное численное преобладаніе почти во всѣхъ губерніяхъ предоставлено дворянству; въ составѣ уѣзднаго земскаго собранія болѣе половины всѣхъ гласныхъ принадлежитъ къ дворянской куріи, причемъ гласные дворяне составляютъ отъ 54,1% (Владимірская губ.) до 63,1% (Рязанская губ.) ***). Такимъ путемъ составители Земскаго Положенія 1890 года стремились закрѣпить исключительное и преобладающее вліяніе дворянства на дѣятельность земскихъ учрежденій. Новое распредѣленіе мѣстъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи между четырьмя куріями, созданными подкомиссіей четвертой Государственной Думы, покоится на иныхъ основаніяхъ. Главнымъ критеріемъ для распредѣленія гласныхъ по куріямъ комиссія признала сумму земскихъ сборовъ, уплачиваемыхъ входящими

---

*) Журналъ засѣданій подкомиссіи, 4-ое засѣданіе, стр. 20 и 21.

**) Тамъ же, стр. 19, мнѣніе докладчика Стемпковскаго и членовъ подкомиссіи: Варунъ-Секрета, Потулова, Григоровича-Барскаго и Сафонова.

***) Старый земецъ. Мысли о земствѣ, Москва, 1913, стр. 21.

въ составъ каждой куріи плательщиками—различныя соціальныя группы имѣютъ и разное число гласныхъ въ составѣ уѣзднаго собранія,—чѣмъ выше земскіе платежи избирателей какой-либо куріи, тѣмъ болѣе имѣетъ она гласныхъ. Однако же сумма налоговъ далеко не единственный критерій распредѣленія мѣстъ, принятый подкомиссіей; къ этому основному правилу внесенъ цѣлый рядъ поправокъ. Прежде всего городской куріи предоставлено во всякомъ случаѣ право избранія одного или двухъ гласныхъ даже тогда, когда въ отдѣльныхъ небольшихъ городахъ населеніе уплачиваетъ такъ мало земскихъ налоговъ, что на городъ по разверсткѣ не приходится ни одного гласнаго, и, наоборотъ, ни въ одномъ уѣздѣ число гласныхъ, избираемыхъ городской думой, не должно превышать одной шестой части всего состава собранія, несмотря на то, что городское населені уплачиваетъ свыше 60—70 % всѣхъ земскихъ налоговъ (напр. Казань Царицынъ, Харьковъ Ярославль).

Съ другой стороны, и представительство отъ третьей земской куріи (мелкіе землевладѣльцы и крестьяне) также, въ случаѣ разверстки по суммѣ уплачиваемыхъ земскихъ налоговъ, было бы очень незначительнымъ въ однихъ уѣздахъ и преобладающимъ въ другихъ, поэтому подкомиссія рѣшила предоставить гласнымъ отъ третьей куріи во всякомъ случаѣ не менѣе одной трети и безусловно не болѣе двухъ третей числа мѣстъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи, остающагося, за вычетомъ городского представительства, на всѣ земскія куріи; остальныя мѣста подкомиссія распредѣлила между куріями крупныхъ и мелкихъ землевладѣльцевъ съ такимъ расчетомъ, чтобы на долю мелкихъ землевладѣльцевъ приходилось не менѣе трехъ мандатовъ и не болѣе половины числа мѣстъ, предоставленныхъ въ собраніи гласнымъ отъ крупныхъ землевладѣльцевъ.

Наконецъ, и въ эту сложную систему распредѣленія внесены нѣкоторыя поправки; для тѣхъ уѣздовъ, гдѣ не найдется достаточнаго количества избирателей по какой-либо изъ землевладѣльческихъ курій, допускаются отступленія въ сторону уменьшенія числа мандатовъ.

Такимъ образомъ, при новомъ распредѣленіи ни одна курія не получаетъ болѣе половины мѣстъ въ уѣздномъ земскомъ собраніи и, слѣдовательно, въ уѣздномъ собраніи ни одна группа гласныхъ не можетъ одна безъ помощи другой группы майоризировать собраніе *).

Нѣкоторое улучшеніе проектъ вноситъ также въ право выдачи довѣренностей женщинами—избирательницами: по проекту

---

*) Есть рѣдкія отступленія отъ этого правила, напр.: Покровскій уѣздъ имѣетъ 19 гласныхъ крупныхъ землевлад. изъ 36, Бобровскій 22 изъ 42, Путивльскій 20 изъ 38; наоборотъ, 7 уѣздовъ Вологодской губ. 9, уѣздовъ Вятской г., 6 уѣздовъ Казанской г. и 7 уѣздовъ Пермской г. абсолютное большинство мандатовъ передаютъ третьей—крестьянской куріи

довѣреннымъ женщины, обладающей цензомъ, можетъ быть не только ея ближайшій родственникъ, какъ по нынѣ дѣйствующему Положенію, а всякій мужчина, удовлетворяющій условіямъ, установленнымъ для участія въ выборахъ.

IV.

Таковы предположенія проекта: пониженіе земельнаго ценза наполовину, уничтоженіе сословности, четыре куріи вмѣсто трехъ и болѣе равномѣрное распредѣленіе мандатовъ между различными куріями.

Куріальное представительство —дѣленіе избирателей на группы—не только не уничтожено проектомъ подкомиссіи, но даже число курій еще увеличено (4 вмѣсто 3). Правда, раздѣленіе избирателей по куріямъ производится не въ силу принадлежности избирателя къ тому или другому сословію, а по имущественному признаку, но отъ этого основной дефектъ всякой куріальной избирательной системы—неравномѣрность представительства—не исчезаетъ.

Если теперь голосъ одного дворянина-помѣщика на земскихъ выборахъ равенъ по своей силѣ тысячѣ голосовъ крестьянъ, то, по проекту, голосъ помѣщика (внѣ зависимости отъ принадлежности его къ тому или иному сословію) сильнѣе голоса крестьянина въ пятьсотъ разъ; неравномѣрность представительства смягчена лишь въ незначительной степени—только постольку, поскольку допущены въ составъ первой куріи крупные землевладѣльцы-недворяне и пониженъ вдвое земельный цензъ, но самый главный недостатокъ дѣйствующаго Положенія—огромная неравномѣрность распредѣленія избирательныхъ правъ между помѣщиками и крестьянами—остается въ силѣ. Пониженіе ценза наполовину по куріи крупныхъ землевладѣльцевъ даже не возвращаетъ насъ ко времени созданія земскаго Положенія 1890 года, такъ какъ цѣны на землю выросли въ большинствѣ уѣздовъ не вдвое, а втрое, шесть и болѣе разъ, и для того, чтобы теперь пріобрѣсти новый (пониженный вдвое) земельный цензъ, надо заплатить въ три раза больше денегъ, нежели 25 л. тому назадъ за вдвое большій цензъ; такимъ образомъ, пониженіе земельнаго ценза наполовину лишь незначительно пополняетъ составъ сильно порѣдѣвшихъ вслѣдствіе дробленія крупной земельной собственности первыхъ избирательныхъ собраній. Гораздо больше свѣжихъ силъ даетъ первому избирательному собранію привлеченіе въ его составъ крупныхъ землевладѣльцевъ и владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ недворянъ; въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ сильно развилась промышленность, или гдѣ много дворянской земли перешло въ руки другихъ сословій, нѣсколько десятковъ новыхъ избирателей войдутъ въ составъ перваго избирательнаго собранія. Этой возможностью слишкомъ большого притока свѣжихъ силъ и притомъ

не землевладѣльческихъ, а промышленныхъ, объясняется и сохраненіе оцѣночнаго ценза для имущества неземельнаго характера въ старыхъ размѣрахъ (15.000 рублей), тогда какъ земельный цензъ пониженъ наполовину. Землевладѣльческое большинство думской подкомиссіи, опасаясь, что, въ случаѣ пониженія оцѣночнаго ценза съ 15.000 на 7.500 р., наплывъ новыхъ избирателей недворянъ-промышленниковъ*) будетъ такъ великъ, что въ немъ потонутъ голоса землевладѣльцевъ—дворянъ, въ стремленіи охранить преобладающее значеніе крупнаго землевладѣнія въ уѣздномъ земскомъ собраніи, оставило для недвижимыхъ имуществъ неземельнаго характера старый цензъ въ 15.000 рублей.

Значительно улучшено положеніе мелкихъ землевладѣльцевъ; если прежде голоса избранныхъ ими уполномоченныхъ исчезали въ массѣ голосовъ крупныхъ цензовиковъ, то по проекту подкомиссіи владѣльцы мелкихъ недвижимыхъ имуществъ получили право независимо избирать своихъ гласныхъ и, хотя во многихъ уѣздахъ ихъ представителямъ отведено далеко не столько мѣстъ, сколько слѣдовало бы по тому значенію, которое мелкое землевладѣніе начинаетъ пріобрѣтать въ рядѣ уѣздовъ, въ особенности нечерноземной полосы Россіи,—все же возможность избрать самостоятельно своихъ представителей, а не зависѣть всецѣло отъ стремленій и вкусовъ крупныхъ помѣщиковъ, является безусловно положительной стороной проекта.

Въ основу распредѣленія избирателей по куріямъ положенъ, такимъ образомъ, критерій имущественной обезпеченности, и проектъ подкомиссіи, отбросивъ сословное раздѣленіе избирателей, возвращается къ старой системѣ 1864 г., къ имущественному критерію. Есть, конечно, и цѣлый рядъ измѣненій въ системѣ проекта подкомиссіи по сравненію съ устройствомъ земскаго представительства по Положенію 1864 г.; такъ, цензъ земельный значительно пониженъ, болѣе нежели наполовину **), мелкимъ землевладѣльцамъ предоставлено право самостоятельнаго избранія уѣздныхъ земскихъ гласныхъ, а гласныхъ отъ городовъ предоставляется избирать городскимъ думамъ, а не непосредственно городскимъ избирателямъ, какъ это было по Положенію 1864 г.; но все же въ основныхъ своихъ чертахъ система подкомиссіи приближается къ системѣ, созданой въ 1864 г.

Несомнѣннымъ преимуществомъ проекта подкомиссіи является право мелкихъ землевладѣльцевъ самостоятельно избирать уѣздныхъ гласныхъ, такъ какъ право участія ихъ черезъ уполномоченныхъ, избираемыхъ на предварительныхъ съѣздахъ, является въ значительной степени призрачнымъ, ибо число уполномоченныхъ, избираемыхъ на предварительныхъ съѣздахъ, обыкновенно незначительно и голоса ихъ не играютъ никакой роли при

---

*) Уже Положеніе 1890 г. нѣсколько понизило размѣръ земельнаго ценза по сравненію съ Положеніемъ 1864 г., а проектъ подкомиссіи понижаетъ вдвое размѣръ ценза, установленный въ 1890 г.

окончательныхъ выборахъ въ куріи крупныхъ землевладѣльцевъ; на основаніи же проекта подкомиссіи лица, обладающія $^1/_5$ частью крупнаго земельнаго ценза или же имуществомъ, оцѣненнымъ въ 1.500 р., могутъ избирать гласныхъ непосредственно, хотя и въ небольшомъ числѣ, и такимъ образомъ посылать своихъ представителей непосредственно въ земское собраніе, внѣ зависимости отъ крупныхъ цензовиковъ.

Пониженіе крупнаго ценза наполовину хотя и расширяетъ кругъ избирателей, но по своей имущественной обезпеченности крупный цензовикъ проекта подкомиссіи стоитъ на болѣе высокой ступени обезпеченности, неужели крупный землевладѣлецъ начала 60-хъ годовъ, такъ какъ цѣны на землю поднялись чуть-ль ни въ десять разъ.

Въ составъ третьей земской куріи проекта—куріи владѣльцевъ надѣльной земли и избирателей, обладающихъ земельнымъ цензомъ въ размѣрѣ менѣе $^1/_5$ части крупнаго ценза,—входятъ всѣ крестьяне и землевладѣльцы уѣзда, какимъ-бы малымъ количествомъ земли они ни обладали; такое привлеченіе къ земской избирательной урнѣ всѣхъ землевладѣльцевъ уѣзда, обладающихъ хотя бы одной десятиной земли, значительно расширяетъ кругъ земскихъ избирателей и даетъ возможность широкимъ кругамъ деревенскаго населенія принять участіе въ земскихъ выборахъ. Нынѣ дѣйствующее земское Положеніе устраняетъ отъ участія въ выборахъ всѣхъ, кто обладаетъ менѣе $^1/_{10}$ части теперешняго крупнаго ценза, проектъ же подкомиссіи предоставляетъ избирательное право рѣшительно всѣмъ землевладѣльцамъ уѣзда, какъ-бы ни были незначительны размѣры ихъ владѣній.

Слѣдуетъ отмѣтить, что порядокъ, устанавливаемый проектомъ подкомиссіи, лишь распространяетъ на земскіе выборы принципъ избирательнаго закона Гос. Думы, съ той, впрочемъ, весьма существенной разницей, что по проекту выборы гласныхъ отъ третьей куріи производятся хотя и при помощи двухстепенной подачи голосовъ, но все же отъ каждаго избирательнаго округа выборщиками, избранными мелкими землевладѣльцами и крестьянами, обладающими надѣльной землей, изъ своей среды, тогда какъ при выборахъ въ Государственную Думу уполномоченные, избранные мелкими землевладѣльцами, принимаютъ участіе лишь въ съѣздѣ крупныхъ землевладѣльцевъ.

Представительство отъ городовъ проектъ организуетъ черезъ посредство городскихъ думъ, которымъ предоставлено право избранія гласныхъ, но при этомъ пассивное избирательное право не ограничено кругомъ гласныхъ городской думы, а послѣдней предоставлено право избирать уѣздныхъ гласныхъ изъ всѣхъ плательщиковъ земскаго сбора съ городскихъ имуществъ. Совершенно правильна точка зрѣнія подкомиссіи, что уѣздные гласные должны избираться городскими думами, т. г. благодаря такой системѣ, поддерживается живая связь междуко

родскимъ и земскимъ самоуправленіями, столь необходимая для цѣлаго ряда совмѣстныхъ предпріятій и учрежденій, но въ то же самое время отрицательной стороной этой системы избранія является крайнее несовершенство нашей городской избирательной системы, покоющейся на сравнительно высокомъ имущественномъ цензѣ и совершенно устраняющей отъ участія въ городскихъ выборахъ квартиронанимателей; такимъ образомъ, для правильной конструкціи выборовъ уѣздныхъ земскихъ гласныхъ отъ городовъ необходима предварительная реформа городской избирательной системы въ смыслѣ ея демократизаціи, и тогда спокойно можно было бы предоставить городскимъ думамъ избирать гласныхъ уѣзднаго земскаго собранія.

Наконецъ, совершенно незначительныя измѣненія вноситъ проектъ подкомиссіи въ права женщинъ на участіе въ земскихъ выборахъ; онъ лишь расширяетъ предоставленное имъ дѣйствующимъ закономъ право передачи своего голоса по довѣренности мужчинамъ, предоставляя женщинамъ, обладающимъ цензомъ, право выдачи довѣренности на участіе въ выборахъ не только ближайшимъ родственникамъ, но и всѣмъ тѣмъ, кто имѣетъ право участвовать въ выборахъ; такимъ образомъ, проектъ продолжаетъ оставаться на почвѣ отрицанія за женщиной права на личное участіе въ выборахъ и права быть избираемой въ гласные.

Проектъ подкомиссіи хотя и вноситъ цѣлый рядъ измѣненій въ существующую нынѣ систему земскаго представительства, отмѣняя, прежде всего, раздѣленіе избирателей по сословіямъ, однако же сохраняетъ куріальную систему, создавая даже еще одну (четвертую) курію и распредѣляя избирателей по куріямъ на основаніи признака ихъ имущественной обезпеченности въ цѣляхъ сохраненія за крупными землевладѣльцами руководящей роли въ земскихъ собраніяхъ. Основной недостатокъ избирательныхъ системъ земскаго Положенія 1864 г. и земскаго Положенія 1890 г.:—распредѣленіе избирателей по куріямъ, раздѣленіе всего населенія уѣзда на группы, далеко неравномѣрныя по своей численности, и установленіе такимъ путемъ сильнѣйшей неравномѣрности распредѣленія избирательныхъ благъ между различными классами населенія; эта система закрѣпленія классовой розни въ избирательной системѣ. Оставлена въ неприкосновенности проектомъ подкомиссіи.

V.

Существенно иной характеръ, нежели реформа избирательнаго права по проекту подкомиссіи, носитъ проектъ реформы Земскаго Положенія, разработанный весной 1916 г. комиссіей по мѣстному самоуправленію на основѣ законодатель-

наго преположенія прогрессистовъ; по содержанію своему онъ охватываетъ всѣ статьи Земскаго Положенія, за исключеніемъ избирательнаго права, и, такимъ образомъ, въ законопроектъ комиссіи по мѣстному самоуправленію „объ измѣненіи и дополненіи Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ и объ отмѣнѣ ст. 97[1] Устава о Зем. Повин.“ *) входятъ вопросы объ устройствѣ собраній и управъ, о компетенціи земскихъ учрежденій и о системѣ надзора за ихъ дѣятельностью.

Если проектъ подкомиссіи о реформѣ земскаго избирательнаго права, составленный въ 1913 и 1914 годахъ, стремится сохранить, какъ мы только что видѣли, руководящую роль въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ за крупными землевладѣльцами, то проектъ комиссіи, составленный въ 1916 г., носитъ гораздо болѣе прогрессивный характеръ; онъ рѣшительно порываетъ съ остатками сословнаго строя въ земствѣ, отмѣняя право уѣздныхъ предводителей дворянства предсѣдательствовать въ уѣздныхъ земскихъ собраніяхъ, ставитъ себѣ цѣлью устранить административную опеку губернаторовъ надъ земскими учрежденіями и расширяетъ предѣлы ихъ компетенціи.

Остановимъ прежде всего вниманіе на вопросахъ организаціи земскихъ собраній и земскихъ управъ. Въ силу Положенія 1890 г. предсѣдателями земскихъ собраній являются по принадлежности губернскіе и уѣздные предводители дворянства; проектъ комиссіи предоставляетъ земскимъ собраніямъ самимъ избирать предсѣдателей изъ своей среды, при чемъ въ собраніяхъ, созванныхъ впервые при новомъ составѣ гласныхъ, предсѣдательствуютъ предсѣдатели управъ, подъ предсѣдательствомъ которыхъ, не приступая ни къ какимъ другимъ занятіямъ, собранія прежде всего избираютъ себѣ предсѣдателей (ст. 34 проекта). Вопросъ о самостоятельномъ избраніи собраніями предсѣдателей вызвалъ въ комиссіи весьма оживленныя пренія и дважды, при первомъ и при второмъ чтеніи, отклонены были поправки членовъ комиссіи, принадлежащихъ къ фракціи земцевъ - октябристовъ, о сохраненіи за предводителями дворянства права предсѣдательствовать въ земскихъ собраніяхъ.

Мотивировка доклада комиссіи по этому вопросу цѣликомъ воспроизводитъ аргументацію ораторовъ оппозиціи въ комиссіи (Н. Н. Львова, Родичева и Гронскаго), защищавшихъ право собраній самимъ избирать себѣ предсѣдателей. „Признавая выдающіяся заслуги дворянства и въ частности предводителей дворянства передъ русской культурой и общественностью, комиссія тѣмъ не менѣе не считала возможнымъ возложить предсѣдательствованіе въ земскихъ собраніяхъ на предводителей дворянства по закону, а рѣшила предоставить предсѣдательствова-

---

*) См. Приложенія къ стеногр. отчетамъ IV-ой Госуд. Думы, сессія 4-ая №№ 299 и 304.—Проектъ этотъ полностью помѣщенъ въ № 13—16 „З. Д.“.

ніе въ собраніи лицу, избираемому на срокъ своихъ полномочій самимъ собраніемъ изъ своей среды, руководствуясь тѣми соображеніями, что въ тѣхъ случаяхъ, когда предводитель дворянства является гласнымъ земскаго собранія по избранію, нѣтъ сомнѣнія, что онъ же, пользуясь извѣстнымъ авторитетомъ среди мѣстныхъ жителей, каковыми являются гласные, будетъ избранъ гласными предсѣдателемъ собранія. Въ случаѣ же, когда предводитель дворянства не принадлежитъ къ составу собранія въ силу избранія въ гласные, а тѣмъ болѣе въ случаѣ, когда онъ былъ забаллотированъ въ гласные, предсѣдательствованіе въ собраніи предводителя дворянства, опирающееся не на выражающееся въ избраніи довѣріе собранія, а на принудительную силу велѣній закона, можетъ вызвать нежелательныя между собраніемъ и его предсѣдателемъ тренія и тѣмъ затруднить нормальную дѣятельность собранія и способно лишь питать междусословную рознь и взаимное раздраженіе, едва ли желательныя для самого дворянства“ *).

По проекту комиссіи (ст. 22) предсѣдатель и его замѣститель избираются собраніемъ новаго состава на весь срокъ своихъ полномочій, слѣдовательно, на три года, изъ числа гласныхъ, при чемъ ни предсѣдатель ни члены управы не могутъ баллотироватся на должность предсѣдателя и его замѣстителя.

Проектъ комиссіи предоставляетъ также земскимъ собраніямъ право устанавливать выдачу гласнымъ въ возмѣщеніе понесенныхъ ими издержекъ, связанныхъ съ исполненіемъ обязанностей гласнаго, проѣздныхъ и суточныхъ денегъ. Проѣздныя деньги въ размѣрѣ возмѣщенія стоимости билета второго класса при проѣздѣ по желѣзной дорогѣ и на пароходѣ или же стоимости проѣзда на лошадяхъ, если не предоставлено право безплатнаго пользованія земскими лошадьми, но во всякомъ случаѣ не свыше 12 копѣекъ на версту; суточныя же деньги за участіе въ уѣздномъ собраніи не свыше трехъ, въ губернскомъ собраніи не свыше пяти рублей (ст. 23 проекта). Установленіе проѣздныхъ и суточныхъ за участіе въ земскихъ собраніямъ является прежде всего, какъ правильно указано въ докладѣ комиссіи, закрѣпленіемъ уже установившейся земской практики **), но помимо этого указанія на жизненную потребность установленіе принципа необходимости оплаты труда гласнаго имѣетъ и серьезное значеніе въ смыслѣ возможности проникновенія въ составъ земскихъ собраній, въ особенности губернскихъ, такихъ гласныхъ, которые при теперешней системѣ почетной безплатности труда гласнаго не могутъ принять на себя избраніе въ губернскіе гласные. Установленіе оплаты труда гласнаго даетъ возможность и представителямъ широкихъ слоевъ населенія, прежде всего

*) См. докладъ № 299, стр. 7.
**) Докладъ № 299, стр. 7.

крестьянамъ, войти въ составъ не только уѣзднаго, но и губернскаго земскаго собранія; между тѣмъ, какъ при нынѣ дѣйствующей системѣ безплатности труда гласныхъ, участіе крестьянъ въ губернскомъ собраніи является чрезвычайно рѣдкимъ исключеніемъ.

Проектъ комиссіи, далѣе, освобождаетъ земскія собранія отъ необходимаго участія цѣлаго ряда лицъ, являющихся гласными ex officio, а не въ силу избранія, а именно отъ представителей вѣдомствъ (духовнаго, земледѣлія и государственныхъ имуществъ и департамента удѣловъ), въ губернскомъ собраніи отъ уѣздныхъ предводителей дворянства и предсѣдателей уѣздныхъ управъ, а въ уѣздномъ собраніи отъ городскихъ головъ, сохраняя за земскими собраніями лишь исключительно выборный характеръ, но предоставляя въ то же самое время представителямъ вѣдомствъ право участвовать въ земскихъ собраніяхъ по дѣламъ, затрагивающимъ интересы соотвѣтствующихъ вѣдомствъ, однако безъ права рѣшающаго голоса. Въ этомъ вопросѣ комиссія встала на привильную точку зрѣнія признанія, что въ земскомъ собраніи каждый его полноправный членъ можетъ занимать мѣсто исключительно лишь въ силу избранія мѣстнымъ населеніемъ, но не въ силу назначенія какой-либо посторонней земству власти. Такіе полезные и необходимые для земства работники, какъ городской голова въ уѣздномъ земскомъ собраніи и предсѣдатели уѣздныхъ земскихъ управъ въ губернскомъ собраніи, конечно, будутъ избраны въ составъ соотвѣтствующихъ собраній и займутъ свои мѣста не въ силу своей должности, а въ силу полномочій, вручаемыхъ имъ избирателями,—городской думой и уѣздными земскими собраніями.

VI.

Порядокъ созыва земскихъ собраній значительно измѣняется по предположеніямъ проекта сравнительно съ нынѣ существующимъ. Раздѣленіе собраній на очередныя и чрезвычайныя сохранено, но по проекту очередныя собранія могутъ быть созываемы чаще, чѣмъ одинъ разъ въ году, при чемъ то изъ очередныхъ собраній, на которомъ разсматривается смѣта доходовъ и расходовъ и раскладка земскихъ сборовъ на предстоящій годъ, считается смѣтнымъ собраніемъ; они собираются разъ въ годъ не позднѣе, губернскія, 1 декабря, а уѣздныя—1 октября и на этихъ же смѣтныхъ собраніяхъ устанавливается росписаніе очередныхъ собраній въ предстоящемъ году. Никакого разрѣшенія губернатора на созывъ очередного собранія не требуется, земская управа распоряжается о созывѣ сессіи земскаго собранія и лишь сообщаетъ губернатору для свѣдѣнія о днѣ созыва собранія и о предположенныхъ къ разсмотрѣнію дѣлахъ (ст. 30).

Время занятій очередныхъ собраній оставлено безъ измѣненія—для губернскихъ собраній 20 дней, для уѣздныхъ—10 (ст. 32).

Проектъ предоставляетъ очереднымъ собраніямъ право расширять предѣлы занятій собранія, не связывая ихъ опредѣленной, заранѣе установленной, программой, съ тою лишь оговоркой, чтобы постановленія собранія по такимъ не внесеннымъ въ списокъ вопросамъ не отмѣняли вошедшихъ въ силу постановленій предыдущихъ собраній (ст. 31).

Созывъ чрезвычайныхъ земскихъ собраній также не зависитъ отъ разрѣшенія губернатора; они созываются управой въ тѣхъ случаяхъ, когда управа найдетъ это нужнымъ, однако же управы (губернскія въ мѣсячный, а уѣздныя въ трехнедѣльный срокъ) обязаны созвать чрезвычайныя земскія собранія, если въ управу подано заявленіе, подписанное не менѣе, чѣмъ одной третьей частью гласныхъ собранія, или же губернаторъ предлагаетъ созвать чрезвычайное собраніе.

Списокъ вопросовъ, подлежащихъ разсмотрѣнію чрезвычайнаго собранія, составляется управой и сообщается губернатору и гласнымъ.

Такимъ образомъ, по проекту уничтожено право губернатора разрѣшать созывъ земскихъ собраній и созывъ собраній, какъ очередныхъ такъ и чрезвычайныхъ, признанъ внутреннимъ земскимъ дѣломъ, которое зависитъ исключительно отъ органовъ земскаго самоуправленія, прежде всего отъ управъ, которыя лишь сообщаютъ губернатору о днѣ созыва собранія. Передача права созыва земскихъ собраній исключительно въ руки исполнительныхъ органовъ могла бы создать полную зависимость собраній въ вопросѣ объ ихъ созывѣ отъ управъ; чтобы предупредить такое засилье исполнительныхъ органовъ, проектъ предоставляетъ право одной третьей части всѣхъ гласныхъ собранія указывать управѣ на необходимость созыва чрезвычайнаго собранія.

Надо признать, конечно, совершенно правильнымъ освобожденіе земскихъ учрежденій отъ вмѣшательства губернатора во внутренній распорядокъ земской жизни, такъ какъ само собой разумѣется, что земскимъ управамъ гораздо проще судить о настоятельности созыва земскихъ собраній, нежели губернатору.

Что касается дѣлопроизводства въ земскихъ собраніяхъ, то здѣсь проектъ вноситъ лишь незначительныя измѣненія. Къ числу ихъ надо отнести предоставленіе очереднымъ собраніямъ права разсмотрѣнія вопросовъ даже и не внесенныхъ въ списокъ, при непремѣнномъ однако условіи, чтобы вновь принятыя постановленія не отмѣняли вошедшихъ въ силу рѣшеній предшествовавшихъ собраній (ст. 31 проекта). Надо отмѣтить также, что по проекту всякое предложеніе, заявленіе, просьба и жалоба какъ присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, такъ и частныхъ лицъ должны быть всегда вносимы въ собраніе черезъ

управу, которая представляетъ по нимъ свое заключенie (ст. 36 проекта), тогда какъ по дѣйствующему закону эти дѣла могутъ поступать въ собранie при предложенiяхъ губернатора непосредственно въ собранie, минуя управу (ст. 71 земскаго Пол.).

Порядокъ голосованiя въ собранiи опредѣленъ въ проектѣ, а именно: избранie предсѣдателя земскаго собранiя, его замѣстителя, предсѣдателя и членовъ земской управы, членовъ ревизiонной комиссiи, губернскихъ земскихъ гласныхъ, мировыхъ судей и членовъ Государственнаго Совѣта производится при помощи баллотировки шарами и при непремѣнномъ условiи предварительнаго намѣченiя кандидатовъ записками. Равнымъ образомъ закрытой подачей голосовъ, но по выбору собранiя шарами или записками, рѣшаются вопросы о привлеченiи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ земскаго самоуправленiя, о назначенiя имъ содержанiя, пенсiй, пособiй и денежныхъ выдачъ; всѣ же остальные вопросы и даже выборы на остальныя земскiя должности могутъ быть разрѣшаемы какъ открытой, такъ и закрытой подачей голосовъ по усмотрѣнiю собранiя, если противъ открытаго голосованiя не выскажется не менѣе трети наличныхъ гласныхъ (ст. 41 проекта).

Порядокъ выборовъ, устанавливаемый проектомъ, значительно лучше нынѣ существующаго; прежде всего необходимость баллотировки шарами ограничена лишь сравнительно небольшимъ кругомъ должностей, имѣющихъ особо важное значенiе, благодаря этому можетъ быть устранена томительная процедура баллотировки шарами на маловажныя должности, вродѣ завѣдующихъ военно-конскими участками; кромѣ того проектъ устанавливаетъ также необходимость предварительнаго намѣченiя кандидатовъ записками, это требованiе имѣетъ важное значенiе потому, что лишь при системѣ предварительной подачи записокъ могутъ быть выяснены тѣ кандидаты, которые дѣйствительно угодны большинству собранiя.

Но самыми серьезными нововведенiями проекта являются его постановленiя, касающiяся вопроса о кворумѣ собранiя. Самый кворумъ оставленъ такимъ же, какимъ онъ установленъ въ Положенiи 1890 г., а именно не менѣе половины числа гласныхъ (ст. 39 проекта), но въ томъ случаѣ, если собранie не состоится въ виду отсутствiя кворума ни въ назначенный день, ни къ тремъ часамъ пополудни слѣдующаго дня, оно должно быть созвано вторично не ранѣе, чѣмъ черезъ двѣ недѣли, и признается состоявшимся уже при пониженномъ кворумѣ въ одну третью часть числа гласныхъ, тогда какъ по дѣйствующему закону и для вторично созваннаго собранiя кворумъ—половина. Если и второе собранie не состоится несмотря на пониженный кворумъ, то тогда на предстоящiй годъ остаются въ силѣ послѣднiя установленнымъ порядкомъ принятыя смѣта и раскладка (ст. 51 проекта), и такимъ образомъ

развитіе дѣла мѣстнаго самоуправленія какъ бы останавливается на точкѣ замерзанія; на основаніи дѣйствующаго права въ томъ случаѣ, если собраніе дважды не состоится, губернатору предоставляется право или утвердить смѣтныя предложенія управы или пріостановить ихъ исполненіе, такая же судьба ожидаетъ и всѣ доклады управы собранію (ст. 95 земск. Пол.).

Такимъ образомъ, если проектъ считаетъ отсутствіе кворума явленіемъ случайнымъ и временнымъ, а въ качествѣ переходной мѣры предлагаетъ оставить въ силѣ старыя смѣту и раскладку, то земское Положеніе призываетъ въ качествѣ органа, разрѣшающаго недоразумѣнія, созданныя отсутствіемъ кворума, губернаторскую власть и фактически упраздняетъ совершенно самоуправленіе, предоставляя губернатору олицетворять собой земское собраніе и ставя въ зависимость отъ его рѣшеній все земское дѣло въ данномъ уѣздѣ или губерніи.

Мы познакомили читателя съ предположеніями проекта комиссіи Гос. Думы относительно порядка созыва и условій работы земскихъ собраній; самою характерною чертой проекта является стремленіе совершенно освободить земскія собранія отъ путъ опеки губернаторской власти, не позволяющихъ современному земству и шагу ступить безъ разрѣшенія губернатора. По проекту дѣятельность земскихъ собраній ни въ коей мѣрѣ не можетъ подлежать губернаторской опекѣ, ни при ихъ созывѣ, ни въ ихъ работѣ, ни, наконецъ, даже въ томъ случаѣ, если собраніе не состоится за отсутствіемъ кворума; комиссія по мѣстному самоуправленію четвертой Гос. Думы опредѣленно стремилась поставить земскія собранія въ положеніе дѣйствительно независимыхъ органовъ самоуправленія, не подчиненныхъ губернатору.

VII.

Тѣ измѣненія, которыя внесены проектомъ въ систему устройства исполнительныхъ органовъ земскаго самоуправленія, идутъ гораздо дальше и глубже, нежели только что изложенныя усовершенствованія организаціи земскихъ собраній. Двумя основными пороками современной организаціи земской исполнительной власти являются зависимость управъ отъ администраціи и чрезвычайно узкій кругъ лицъ, изъ среды которыхъ можно избирать составъ управъ.

Зависимость предсѣдателей и членовъ управъ отъ губернатора закрѣплена въ цѣломъ рядѣ статей Земскаго Положенія; прежде всего губернатору представлено право неутвержденія въ должности выбранныхъ собраніями членовъ губернскихъ управъ и предсѣдателей и членовъ уѣздныхъ управъ, а предсѣдатель губернской управы утверждается въ должности министромъ внутреннихъ дѣлъ; мало того, въ томъ случаѣ, если дважды не состоится утвержденіе, министръ внутреннихъ дѣлъ и губернаторы по принадлежности имѣютъ право назначить личный составъ исполни-

тельныхъ органовъ самоуправленія; кромѣ возможности неутвержденія въ должности избранныхъ собраніемъ кандидатовъ, тѣ, кто получилъ утвержденіе и вступилъ въ исправленіе своихъ обязанностей, находится въ постоянной зависимости отъ бюрократической администраціи, такъ какъ предсѣдатели и члены управъ считаются состоящими на государственной службѣ, а въ дисциплинарномъ отношеніи подчинены власти губернатора.

Проектъ обрываетъ всѣ нити зависимости управъ отъ правительственной власти и прежде всего уничтожаетъ право утвержденія въ должности предсѣдателей и членовъ управъ, предоставляя земскимъ собраніямъ свободно и внѣ зависимости отъ чьей-либо воли избирать личный составъ своихъ исполнительныхъ органовъ; губернаторъ не можетъ не допустить избранныхъ предсѣдателей и членовъ управъ къ исполненію ихъ обязанностей, ему принадлежитъ лишь право надзора за закономѣрностью произведенныхъ выборовъ и въ томъ случаѣ, если онъ найдетъ, что выборы были произведены съ нарушеніемъ постановленій закона, то можетъ принести, въ недѣльный срокъ, протестъ въ особое отдѣленіе окружнаго суда по земскимъ дѣламъ, отъ котораго зависитъ отмѣнить выборы въ томъ случаѣ, если судъ признаетъ, что дѣйствительно произошли нарушенія закона; протестъ долженъ быть разсмотрѣнъ въ двухнедѣльный срокъ. Въ томъ случаѣ, если протестъ не былъ заявленъ или не былъ признанъ правильнымъ судомъ, выборы считаются произведенными правильно и избранныя должностныя лица вступаютъ въ исполненіе своихъ обязанностей (ст. ст. 69 и 72 проекта).

Проектъ опредѣленно и безусловно отказывается отъ системы утвержденія, агентамъ правительственной власти не предоставляется право дѣлать отводъ избранному земскимъ собраніемъ кандидату и навязывать свою волю органамъ самоуправленія. Отмѣна права неутвержденія превращаетъ управы, находящіяся въ зависимости отъ бюрократической администраціи, въ дѣйствительно независимые исполнительные органы самоуправленія, составъ которыхъ свободно избирается земскими собраніями. Право неутвержденія въ должности избранныхъ собраніями предсѣдателей и членовъ управъ находится, конечно, въ непримиримомъ противорѣчіи съ системой самоуправленія и должно быть признано остаткомъ старыхъ отношеній дореформеннаго строя; опасаясь оставить личный составъ исполнительныхъ органовъ мѣстнаго самоуправленія внѣ возможности воздѣйствія со стороны правительственной власти, стремясь сократить по мѣрѣ возможности самостоятельность созданныхъ органовъ самоуправленія, законодатель создалъ право неутвержденія, въ качествѣ могучаго средства, находящагося въ рукахъ правительства, вліять на характеръ дѣятельности исполнительныхъ органовъ самоуправленія при помощи искусственнаго подбора личнаго состава. При помощи права неутвержденія, а въ особенности назначенія губернаторомъ и министромъ внутрен-

нихъ дѣлъ въ случаѣ неутвержденія кандидатовъ система самоуправленія фактически замѣняется бюрократической администраціей; естественно поэтому стремленіе проекта, старающагося очистить наше земское самоуправленіе отъ всѣхъ чуждыхъ ему примѣсей, вовсе упразднить право неутвержденія.

Этимъ же стремленіемъ освободить исполнительные органы земскаго самоуправленія отъ зависимости отъ губернаторской власти объясняется и постановленіе проекта о томъ, что лица, занимающія выборныя должности въ земскихъ учрежденіяхъ, не считаются состоящими на государственной службѣ (ст. 75 проекта).

Освобождая исполнительные органы земскаго самоуправленія отъ зависимости отъ губернаторской власти, проектъ въ то же самое время даетъ возможность земскимъ собраніямъ избирать въ предсѣдатели и члены управъ не только гласныхъ и тѣхъ, кто обладаетъ избирательнымъ цензомъ въ данномъ уѣздѣ или губерніи, но и лицъ, не обладающихъ земельнымъ цензомъ, но удовлетворяющихъ всѣмъ остальнымъ требованіямъ, необходимымъ для участія въ избраніи гласныхъ. Благодаря этому расширенію пассивнаго избирательнаго права при выборахъ на земскія исполнительныя должности предоставляется земскимъ собраніямъ возможность не быть. связанными незначительнымъ кругомъ цензовиковъ даннаго уѣзда, а избирать предсѣдателемъ и членами управы лицъ, подготовленныхъ для активной земской дѣятельности и подходящихъ, по мнѣнію собранія, къ исполненію обязанностей предсѣдателя или члена управы.

Проектъ, далѣе, предоставляетъ самимъ земскимъ собраніямъ рѣшать вопросъ о числѣ членовъ управы, такъ какъ часто вновь возникающія потребности указываютъ съ очевидностью на необходимость избранія добавочныхъ членовъ управы; но, предоставляя собранію избирать членовъ управы изъ широкаго круга лицъ и въ числѣ, опредѣляемомъ собраніемъ, проектъ лишаетъ членовъ управы рѣшающаго голоса въ собраніяхъ и исключаетъ изъ состава губернскихъ земскихъ собраній предсѣдателей уѣздныхъ земскихъ управъ, отмѣняя ст. 121 дѣйствующаго земскаго Положенія. Земскому же собранію самому предоставляетъ проектъ право установить путемъ голосованія порядокъ, въ которомъ, члены управы замѣщаютъ предсѣдателя въ случаѣ его отсутствія.

Наконецъ, серьезное значеніе придаетъ проектъ также совѣщательнымъ совѣтамъ и комиссіямъ при управахъ, при чемъ вопросъ о составѣ и порядкѣ дѣятельности этихъ комиссій предполагается передать всецѣло на усмотрѣніе земскихъ учрежденій. Также съѣзды и совѣщанія земскихъ служащихъ, „постороннихъ лицъ для исполненія такихъ по дѣламъ земства обязанностей, которыя по свойству своему требуютъ особыхъ познаній и подготовки“, какъ называетъ ихъ законъ, освобождаются проектомъ отъ необходимости разрѣшенія административной

власти на ихъ созывъ, и управѣ предоставляется право самостоятельно созывать такіе съѣзды и совѣщанія (ст. 58 и 59 проекта).

Такимъ образомъ, въ организацію исполнительныхъ органовъ земскаго самоуправленія внесены существенныя измѣненія. Предсѣдатели и члены управъ освобождены отъ зависимости отъ административной власти и прежде всего отъ постоянной угрозы возможности неутвержденія въ должности, ихъ служебное положеніе поставлено также въ условія независимости отъ губернатора, а созданіе и созывъ совѣщательныхъ комиссій изъ третьяго элемента предоставлены самостоятельному рѣшенію земскихъ учрежденій.

VIII.

Въ области вопросовъ компетенціи земскихъ учрежденій проектъ также вноситъ существенныя измѣненія расширяя предѣлы вѣдомства и объемъ власти органовъ земскаго самоуправленія.

Дѣйствующее Положеніе относитъ къ вѣдѣнію земскихъ учрежденій „мѣстныя пользы и нужды"; чрезвычайная неопредѣленность и растяжимость этого понятія, дающая возможность самыхъ разнообразныхъ его толкованій, побудила комиссію мѣстнаго самоуправленія совершенно отъ него отказаться и замѣнить въ первой статьѣ Положенія о земскихъ учрежденіяхъ слова „дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ" словами „дѣла мѣстнаго управленія"; въ редакціи проекта статья первая изложена слѣдующимъ образомъ: „губернскія и уѣздныя земскія учрежденія вѣдаютъ въ губерніяхъ и уѣздахъ дѣла мѣстнаго управленія, указанныя въ статьѣ 2 сего отдѣла".

Объяснительная записка къ проекту совершенно справедливо указываетъ и на бо̀льшую точность понятія „мѣстное управленіе" и на необходимость признанія за земскими учрежденіями права на участіе въ завѣдываніи мѣстными государственными административными дѣлами. Выраженіе „дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ" вслѣдствіе своей неопредѣленности и неясности породило цѣлый рядъ недоразумѣній, какъ указывается въ объяснительной запискѣ, и вызвало многочисленныя разъясненія Сената, нерѣдко противорѣчивыя; самое ограниченіе земствъ дѣлами „о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ" не соотвѣтствуетъ ни значенію, ни положенію, которое занимаютъ земскія учрежденія въ ряду органовъ государственнаго управленія. Такое опредѣленіе задачъ земскихъ учрежденій имѣло основаніе въ то время, когда земскія учрежденія впервые вводились въ Россіи; какъ извѣстно, въ основаніе Положенія о земскихъ учрежденіяхъ были приняты положенія, вытекающія изъ такъ называемой общественной теоріи самоуправленія. При условіяхъ того времени

было основаніе раздѣлять всѣ дѣла на „общественныя“ дѣла и на дѣла государственныя. Въ настоящее время, въ условіяхъ современной жизни, для такого противоположенія дѣлъ общественныхъ и государственныхъ нѣтъ мѣста. Дѣйствительно, какія бы задачи, возложенныя на земство, мы ни взяли—дорожное дѣло, завѣдываніе народнымъ образованіемъ, санитарное дѣло, экономическія мѣропріятія, установленіе мѣстныхъ налоговъ, раскладка государственныхъ налоговъ и т. д.—всѣ эти задачи ничѣмъ не отличаются отъ задачъ государственнаго управленія. То или иное выполненіе возложенныхъ на земство дѣлъ не безразлично для государства; грамотно или неграмотно населеніе данной мѣстности, обезпечена ли данная мѣстность дорогами, въ какомъ санитарномъ положеніи она находится—касается не только данной мѣстности, но и всего государства. И если внимательно, безъ предубѣжденія, разсмотрѣть всѣ дѣла, возложенныя въ данное время на земство, то имѣющими почти исключительно мѣстное значеніе окажутся лишь дѣла по завѣдыванію земскими имуществами и капиталами. Необходимо, такимъ образомъ, признать, что дѣла, подлежащія вѣдѣнію земства, имѣютъ государственное значеніе, что и задачи, осуществленіе коихъ возложено на земство, ничѣмъ не отличаются отъ мѣстныхъ задачъ государственнаго управленія. По этимъ соображеніямъ комиссія признала необходимымъ измѣнить статью 1 Положенія о земскихъ учрежденіяхъ.

Расширяя предѣлы вѣдомства земскихъ учрежденій и признавая, что органы земскаго самоуправленія завѣдуютъ дѣлами мѣстнаго управленія, проектъ встаетъ на точку зрѣнія принципіально противоположную той, на которой стоитъ дѣйствующее земское Положеніе. Редакція проекта даетъ возможность, постепенно расширяя кругъ дѣлъ, ввѣренныхъ земскимъ учрежденіямъ, привлечь мало-по-малу всѣ дѣла мѣстнаго управленія въ сферу компетенціи земскаго самоуправленія. По этому пути и идетъ проектъ, дополняя списокъ дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію земскихъ учрежденій, еще указаніями на порученіе земскому самоуправленію „оказанія юридической помощи населенію и „производства статистическихъ изслѣдованій“.

Что касается вопроса относительно объема власти, принадлежащей земскимъ учрежденіямъ, и въ частности распредѣленія полномочій между губернскимъ и уѣздными земствами, то здѣсь измѣненія, предлагаемыя проектомъ, вносятъ мало новаго. Прежде всего закрѣпляется за уѣздными земскими собраніями предоставленное имъ Высочайше утвержденнымъ 2 февраля 1904 года мнѣніемъ Государственнаго Совѣта право самостоятельнаго представленія правительству ходатайствъ, касающихся мѣстныхъ пользъ и нуждъ, при чемъ по проекту (ст. 61, пунктъ 19) уѣзднымъ земскимъ собраніямъ предоставлено право ходатайствъ „не только „о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ“, но и объ „интересахъ мѣстнаго самоуправленія“.

Уѣзднымъ земскимъ собраніямъ возвращается проектомъ право изданія обязательныхъ постановленій, принадлежавшее имъ до изданія Положенія 1890 года, при чемъ объяснительная записка слѣдующимъ образомъ обосновываетъ необходимость предоставить уѣзднымъ земствамъ право изданія обязательныхъ постановленій:

„Составленіе обязательныхъ постановленій предоставляется названнымъ Положеніемъ (1890 г.) исключительно губернскимъ земствамъ. Опытъ показываетъ, что при такомъ порядкѣ составленіе обязательныхъ постановленій для отдѣльныхъ мѣстностей задерживается на значительное время—въ наиболѣе благопріятномъ случаѣ на промежутокъ времени между двумя губернскими собраніями: необходимо уѣздному земству возбудить ходатайство передъ губернскимъ земскимъ собраніемъ о составленіи обязательнаго постановленія; губернское земское собраніе, признавъ желательнымъ изданіе такого обязательнаго постановленія, поручаетъ его составленіе губернской управѣ, докладъ которой по этому вопросу вносится въ очередное собраніе, т. е. примѣрно по прошествіи болѣе года со времени возбужденія и обсужденія вопроса о необходимости обязательнаго постановленія на уѣздномъ собраніи. Этотъ срокъ нельзя не признать чрезмѣрно долгимъ, а потому комиссія признала необходимымъ предоставить уѣздному земству право самостоятельнаго составленія обязательныхъ постановленій для населенія уѣзда. Для согласованія дѣятельности въ этой области уѣздныхъ и губернскихъ земствъ комиссія признала необходимымъ утвержденіе губернскимъ земскимъ собраніемъ обязательныхъ постановленій, составленныхъ уѣзднымъ земствомъ, съ предоставленіемъ губернскому земству права отмѣны частью или полностью обязательныхъ постановленій уѣзднаго земства и впослѣдствіи, въ случаѣ составленія губернскимъ земствомъ обязательнаго постановленія по тому же предмету“.

Предоставленіе права изданія обязательныхъ постановленій какъ губернскимъ такъ и уѣзднымъ земскимъ собраніямъ естественно можетъ вызвать на практикѣ цѣлый рядъ противорѣчивыхъ постановленій по одному и тому же предмету; стремясь устранить возникновеніе взаимно-исключающихъ другъ друга постановленій, проектъ сохраняетъ за губернскимъ земствомъ руководящую роль и предоставляетъ уѣзднымъ собраніямъ издавать лишь такія обязательныя постановленія, которыя не противорѣчатъ обязательнымъ постановленіямъ, изданнымъ губернскимъ земскимъ собраніемъ. Кромѣ того въ цѣляхъ устраненія возможности возникновенія противорѣчій обязательныя постановленія, принятыя уѣздными земскими собраніями, подлежатъ утвержденію губернскихъ собраній и могутъ быть ими отмѣнены въ случаѣ изданія губернскими собраніями обязательныхъ постановленій по тому же вопросу (ст. 106 проекта).

Проектъ предоставляетъ также земскимъ собраніямъ, какъ

губернскимъ такъ и уѣзднымъ, право разрѣшать заключеніе облигаціонныхъ займовъ.

IX.

Самыя существенныя и глубокія измѣненія вносятся законопроектомъ въ организацію системы надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій.

Право надзора правительственныхъ властей за цѣлесообразностью дѣятельности земскихъ учрежденій почти совершенно упраздняется и самый органъ надзора подвергается коренной реформѣ.

Познакомимъ сперва читателя съ устройствомъ новаго органа надзора, а затѣмъ уже перейдемъ къ изученію функцій надзора, остающихся въ рукахъ правительственныхъ должностныхъ лицъ.

По нынѣ дѣйствующему земскому Положенію надзоръ осуществляется губернаторомъ, губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіемъ, министромъ внутреннихъ дѣлъ и Пр. Сенатомъ; въ проектѣ губернскія по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія замѣнены особыми отдѣленіями окружныхъ судовъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ, а остальные органы надзора остались тѣ же, при чемъ однако права по надзору губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ подверглись значительнымъ сокращеніямъ.

Замѣна губернскихъ присутствій смѣшаннаго состава особыми отдѣленіями окружныхъ судовъ уже сама по себѣ указываетъ на стремленіе комиссіи передать надзоръ за дѣятельностью земскаго самоуправленія изъ рукъ администраціи въ руки суда. Дѣйствительно, если мы вспомнимъ, что въ составъ губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствія входятъ: губернаторъ, въ качествѣ предсѣдателя, губернскій предводитель дворянства, вице-губернаторъ, управляющій казенной палатой, прокуроръ окружнаго суда, предсѣдатель губернской земской управы, непремѣнный членъ присутствія, городской голова губернскаго города и одинъ членъ отъ губернскаго земскаго собранія, избираемый собраніемъ изъ членовъ губернской управы или гласныхъ собранія и утверждаемый въ должности министромъ внутреннихъ дѣлъ, то очевидное преобладаніе административныхъ членовъ надъ представителями органовъ мѣстнаго самоуправленія въ составѣ присутствія и предсѣдательство губернатора заставляютъ признать губернское присутствіе органомъ бюрократической администраціи. Дѣйствующее право передаетъ судъ въ область публичнаго права, разрѣшеніе конфликтовъ между органами самоуправленія въ руки смѣшаннаго присутствія, въ которомъ преобладающая роль принадлежитъ элементамъ бюрократическимъ, такимъ образомъ судъ надъ администраціей передается въ руки самой же администраціи.

По проекту комиссіи высшимъ коллегіальнымъ органомъ надзора за дѣятельностью земскихъ учрежденій является уже не губернское присутствіе, а особое отдѣленіе окружнаго суда по земскимъ и городскимъ дѣламъ; въ составъ его входятъ въ качествѣ предсѣдателя—товарищъ предсѣдателя окружнаго суда, а въ качествѣ членовъ—два члена окружнаго суда и два члена, избираемые одинъ—губернскимъ земскимъ собраніемъ, а другой—городской думой губернскаго города. Проектъ передаетъ разсмотрѣніе вопроса о закономѣрности дѣятельности земскихъ учрежденій въ руки судебной власти съ привлеченіемъ къ составу коронного суда двухъ выбираемыхъ органами самоуправленія равноправныхъ членовъ; такимъ образомъ, судъ по конфликтамъ, возникающимъ между административной властью и органами самоуправленія, принадлежитъ судебной власти, независимой отъ активной администраціи.

Привлекая судебныя учрежденія къ участію въ разсмотрѣніи конфликтовъ въ области административнаго права, проектъ признаетъ, что всякая незакономѣрность, кѣмъ бы она ни была совершена, должна быть предметомъ судебнаго разбирательства, и что лишь судебныя учрежденія компетентны судить о всякой неправдѣ, совершенной ли органами самоуправленія или членами администраціи.

Но помимо того, что разсмотрѣніе конфликтовъ въ области надзора за дѣятельностью органовъ земскаго самоуправленія передано въ руки судебныхъ учрежденій и самый объемъ полномочій, принадлежащихъ единоличнымъ органамъ надзора, чрезвычайно сокращенъ.

Надзоръ за цѣлесообразностью дѣятельности земскихъ учрежденій допускается лишь въ двухъ случаяхъ, а именно на утвержденіе Совѣта Министровъ черезъ министра внутреннихъ дѣлъ представляются постановленія земскихъ собраній: 1) о заключеніи всякихъ облигаціонныхъ займовъ, а равно и прочихъ займовъ, въ случаѣ, если ежегодная уплата процентовъ и погашеній по этимъ займамъ вызываетъ повышеніе земскаго сбора болѣе, чѣмъ на одну пятую сравнительно съ исчисленнымъ въ годъ, предшествующій заключенію займа; 2) о прекращеніи дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и объ опредѣленіи условій ихъ ликвидаціи.

Такимъ образомъ, земскія учрежденія освобождаются отъ необходимости представлять на утвержденіе губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ рядъ своихъ постановленій (перечень ихъ приведенъ въ ст.ст. 82 и 83 дѣйствующаго Положенія).

Лишая губернатора и министра внутреннихъ дѣлъ права утвержденія постановленій земскихъ собраній и такимъ образомъ освобождая земское самоуправленіе отъ прямой зависимости отъ административной власти, проектъ вводитъ въ рамки надзора за закономѣрностью и право протеста постановленій земскихъ собраній, отсѣкая пресловутый второй пунктъ 87-ой статьи дѣй-

ствующаго Положенія, въ силу котораго губернаторъ можетъ пріостановить исполненіе постановленій земскихъ собраній, если постановленія „не соотвѣтствуютъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаютъ интересы мѣстнаго населенія".

За губернаторомъ оставленъ лишь надзоръ за закономѣрностью дѣятельности земскихъ учрежденій, право же надзора за цѣлесообразностью постановленій земскихъ собраній проектомъ отмѣняется.

Въ томъ случаѣ, если губернаторъ усмотритъ, что постановленіе земскаго собранія „не согласно съ закономъ или постановлено съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти, либо порядка дѣйствій земскихъ учрежденій", то онъ въ теченіе семи дней долженъ сообщить о своемъ протестѣ земской управѣ съ приведеніемъ „законовъ и мотивовъ". Протестъ губернатора долженъ быть внесенъ на разсмотрѣніе ближайшаго земскаго собранія, и если послѣднее не согласится съ протестомъ губернатора, то его постановленіе должно также заключать въ себѣ изложеніе „законовъ и мотивовъ". Если губернаторъ въ теченіе семи дней не остановитъ вторичнаго постановленія земскаго собранія, то оно входитъ въ силу, если же губернаторъ вновь наложитъ протестъ, то все дѣло восходитъ на разсмотрѣніе особаго присутствія окружнаго суда по земскимъ и городскимъ дѣламъ.

Такимъ образомъ, губернатору принадлежитъ лишь право протеста постановленій земскихъ собраній по ихъ незакономѣрности и притомъ онъ не можетъ входить въ разсмотрѣніе опротестованныхъ постановленій по существу, а долженъ, въ томъ случаѣ, если земское собраніе не согласится съ его протестомъ, передавать все дѣло на разсмотрѣніе особаго присутствія окружнаго суда, которое и устанавливаетъ, было ли произведено нарушеніе постановленій закона или нѣтъ.

Къ компетенціи особаго отдѣленія окружнаго суда, помимо разсмотрѣнія протестовъ губернатора на незакономѣрныя постановленія земскихъ собраній, относятся также:

1) размотрѣніе жалобъ установленій, обществъ и частныхъ лицъ на незаконность невошедшихъ въ силу постановленій земскихъ собраній;

2) разсмотрѣніе жалобъ плательщиковъ земскихъ сборовъ на произведенныя земскими собраніями несогласно съ закономъ раскладки земскихъ сборовъ и

3) разсмотрѣніе возраженій губернатора и жалобъ установленій, обществъ и частныхъ лицъ по дѣламъ объ избраніи уѣздныхъ земскихъ гласныхъ.

Особыя отдѣленія окружныхъ судовъ являются первой инстанціей административно-судебнаго производства по отношенію къ конфликтамъ въ области административнаго права, въ которыхъ одной изъ сторонъ выступаютъ органы земскаго само-

управленія; передавая разсмотрѣніе дѣлъ административно-судебныхъ на разсмотрѣніе судебныхъ учрежденій, проектъ комиссіи вступаетъ на путь признанія необходимости передачи разсмотрѣнія правонарушеній въ области административнаго права общими судами, а не спеціально создаваемыми особыми учрежденіями административной юстиціи, въ составъ которыхъ часто административный элементъ преобладаетъ надъ элементомъ судебнымъ. Призывая судебныя учрежденія къ разсмотрѣнію дѣлъ административно-судебныхъ, проектъ сохраняетъ для разсмотрѣнія этихъ дѣлъ гласность и состязательность, въ качествѣ основныхъ устоевъ всякаго судебнаго процесса, кореннымъ образомъ измѣняя условія административно-судебнаго производства, которое теперь въ губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ присутствіяхъ протекаетъ негласно и безъ примѣненія началъ состязательнаго процесса. Протесты губернатора и жалобы, поданныя частными лицами должны быть разсмотрѣны особымъ отдѣленіемъ окружнаго суда въ двухнедѣльный срокъ. Губернаторъ, земское собраніе и частныя лица имѣютъ право подачи жалобъ въ Правительствующій Сенатъ, черезъ особое отдѣленіе окружнаго суда, и рѣшеніе Сената является окончательнымъ.

Вся система надзора строится проектомъ комиссіи на совершенно иныхъ началахъ по сравненію съ существующимъ порядкомъ. Административная опека—надзоръ за цѣлесообразностью дѣятельности земскихъ учрежденій почти совершенно упраздняется, а къ надзору за закономѣрностью дѣятельности земскихъ учрежденій привлекаются судебныя учрежденія.

Реформа земскаго самоуправленія, разработанная комиссіей четвертой Государственной Думой носитъ, какъ мы видѣли, характеръ фрагментарный, она идетъ по пути измѣненія и дополненія дѣйствующаго законодательства, иногда, правда, внося въ него весьма существенныя новшества (какъ, напримѣръ, система надзора), кардинально измѣняющія цѣлыя главы (глава вторая) земскаго Положенія, но по большей части перемѣны не идутъ глубоко и стремятся лишь освободить земскія учрежденія отъ излишней опеки правительственной власти и придать имъ большую самостоятельность.

Главнымъ и основнымъ дефектомъ проекта думской комиссіи является оставленіе въ силѣ дѣйствующей сословно-куріальной избирательной системы, отдающей земскія учрежденія въ полное распоряженіе представителей дворянскаго землевладѣнія.



ТОГО ЖЕ АВТОРА:

Децентрализація и самоуправленіе, стр. 25. СПБ. 1913. Ц. 25 коп.

Общинное управленіе въ главнѣйшихъ государствахъ Германіи, стр. VIII+437, Петроградъ. 1916. Ц. 3 р. 50 к.

Цѣна 50 коп.

Изданіе журнала «ЗЕМСКОЕ ДѢЛО».